政府数据开放监管的国际经验与中国路径*

■ 陈朝兵　程申
西南财经大学公共管理学院　成都 611130

摘　要：[目的/意义]考察西方发达国家的政府数据开放监管实践做法与经验，旨在为我国的政府数据开放监管提供参考和借鉴。[方法/过程]选取美英澳新四国作为研究样本，采用文献分析法、比较分析法及典型案例分析法对其政府数据开放监管政策及实践进行深入和系统分析。[结果/结论]美英澳新的政府数据开放监管不仅建立起比较完备的政策法规体系和协调合理的监管组织架构，而且设置了清晰明确的监管目标与内容框架，以及集监管责任确立、数据生命周期监管、多元主体协同监管和监管效果评议于一体的综合监管机制。这对我国的政府数据开放监管本土路径启示有 4 个方面：加快顶层设计，完善政策法规体系；整合监管机构，加大监管力度；打造多元协同监管格局；强化评估问责机制建设。

关键词：政府数据开放　数据开放监管　政策法规　本土路径　发达国家
分类号：G203
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2020.12.006

坚持审慎监管原则推进政府数据开放，是各国政府与国际社会早已取得的基本共识，但具体如何实施政府数据开放监管以及因此产生的政府数据开放监管效果却在不同国家存在显著差异。根据万维网基金会、英国开放知识基金会等连续多年发布的"开放数据晴雨表"(Open Data Barometer)"全球开放数据指数"(Global Open Data Index)[1]，不同国家在政府数据开放监管的组织架构设计、政策法规制定等方面的差距明显，其中发达国家普遍比发展中国家建立了更加完备和成熟的政府数据开放监管体系。不仅如此，一国政府数据开放监管的"准备度""执行度"越高，其政府数据开放的整体水准也越高，即政府数据开放监管与政府数据开放水平二者间具有显著的正相关性。作为实施政府数据开放的后发国家，我国的政府数据开放监管正面临中央决策层高度重视与地方政府实践执行滞后的突出矛盾。一方面，《促进大数据发展行动纲要》《国家信息化发展战略纲要》《政务信息资源共享管理暂行办法》《"十三五"国家信息化规划》等国家政策文件明确提出"促进政府监管和社会监督有机结合""提高政府服务和监管水平""强化对互联网企业数据监管""建立跨境数据流动安全监管制度""健全市场服务和监管体系"等要求，表明中央决策层十分重视政府数据开放的监管问题。另一方面，地方各级政府推行政府数据开放监管的进展迟缓、力度不够，并在政府数据开放监管实践中不同程度地存在监管意识缺乏、监管责任边界模糊、监管主体单一、监管问责机制不完善等问题[2]，尚无法满足政府数据开放全面展开和纵深推进的发展要求。

他山之石，可以攻玉。学习借鉴国外政府数据开放监管的成功经验无疑是指导我国开展政府数据开放监管工作的有效思路。在这方面，学者们的相关研究可分为两个方面：一是政府数据开放监管的国外模式研究。迪莉娅结合国外实践构建了以数据利用为中心和以数据生命周期全程管理为主线的政府数据开放监管模式，并针对我国政府数据开放监管工作提出了应用对策[3]。徐天雪和马海群概括指出西方国家存在对抗型和协同型两种政府数据开放监管模式，进而从协同监管角度为我国政府数据开放监管提供政策建议[4]。二是政府数据开放监管的域外经验研究。秦岭分析了英国在政策法规和组织机制两方面的政府数据开放监管做法与经验，并指出其对于我国的启示意义[5]。除此外，黄如花及其研究团队对美国、英国、法

* 本文系国家社会科学基金青年项目"我国基本公共服务质量监测体系构建研究"(项目编号：18CZZ034)研究成果之一。
作者简介：陈朝兵(ORCID：0000-0003-3318-7871)，副教授，博士，硕士生导师，E-mail：chenchaobing818@163.com；程申(ORCID：0000-0003-4296-6762)，硕士研究生。
收稿日期：2019-12-23　修回日期：2020-02-23　本文起止页码：49-57　本文责任编辑：杜杏叶

国、丹麦等国家政府数据开放政策法规的考察,也涉及从监管层面为我国政府数据开放监管提供政策参考[6-9]。总的来说,已有相关研究主要针对单个国家在单一方面的政府数据开放监管实践进行,尚未有对国外政府数据监管的系统实践与经验进行集中考察和分析的研究成果。

有鉴于此,本文拟选取近年来在"开放数据晴雨表""全球开放数据指数"中排名前列的美国、英国、澳大利亚和新西兰(下文简称"美英澳新")为研究样本,从顶层设计、目标及内容框架和实施机制三方面对四国政府数据开放监管的政策实践与经验进行专题总结与分析,并在此基础上指出我国政府数据开放监管的本土路径。

1 国外政府数据开放监管的顶层设计

从国家战略的高度重视对政府数据开放监管开展自上而下的顶层设计,是美英澳新四国的共同举措。四国的政府数据开放监管顶层设计旨在从国家层面对政府数据开放监管做出全局性、长期性和综合性安排,重点突出了政策法规与组织架构的核心地位与关键作用。

1.1 建立健全政府数据开放监管政策法规体系

政策法规设计是美英澳新四国开展和推进政府数据开放监管工作的首要一环。

按照有学者提出的"数据标准监管 - 数据质量监管 - 数据安全与隐私监管 - 数据利用监管"的政府数据开放监管框架[2]进行梳理,可以发现目前四国已经基本形成一套比较完备的政府数据开放监管政策法规体系(见表 1)。首先,从纵向时间维度看,四国的政府数据开放监管政策法规最早可追溯到 20 世纪 80 年代的政府信息公开相关政策法规,并在 2010 年前后的国际政府数据开放运动浪潮中得以密集出台。其次,从政策法规类型维度看,四国的政府数据开放监管政策法规既有刚性约束的法律性文件,如美国《数据质量法》(Information Quality Act)《开放政府数据法案》(Open Government Data Act)和英国《数据保护法案》(Data Protection Act 1998),也有战略引领的规划性文件,如澳大利亚《公共服务大数据战略》(The Australian Public Service Big Data Strategy)和美国《21 世纪数字政府:构建一个更好的为美国人民服务的平台》(Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better

表 1 美英澳新政府数据开放监管政策法规

主题	国家	政策名称
数据标准监管	美国	《13642 号总统令"将公开与机器可读作为政府信息的新标准"》(2013)、《开放数据政策:将信息作为资产管理》(2013)、《开放政府数据法案》(2016)
	英国	《公共部门委员会:公共数据原则》(2010)、《英国公共部门信息的原则》(2012)、《开放标准原则》(2012)
	澳大利亚	《澳大利亚政府信息互用性构架》(2006)、《AGLS 元数据标准》(2010)、《开放公共部门信息原则》(2011)
	新西兰	《新西兰政府数据管理标准》(2000)、《新西兰政府放与授权框架》(2010)、《新西兰政府开放存取与许可框架》(2010)、《新西兰数据与信息管理原则》(2011)
数据质量监管	美国	《数据质量法》(2000)、《开放政府指令》(2009)、《开放政府数据质量计划》(2010)、《开放政府数据法案》(2016)
	英国	《社区部门与地方政府开放数据策略》(2012)、《开放数据宪章》(2013)
	澳大利亚	《澳大利亚政府信息互用性构架》(2006)、《公共服务大数据战略》(2013)、《ATC 政府数据开放政策》(2015)
	新西兰	《新西兰政府数据管理政策与标准》(2000)、《新西兰数据和信息管理原则》(2011)、《新西兰统计局元数据与文档指南》(2012)
数据安全与隐私监管	美国	《联邦政府信息资源管理通告》(2000)、《电子政府法案》(2002)、《隐私影响评估指南》(2007)
	英国	《匿名化:数据保护风险管理行为规范》(1998)、《数据保护法案》(1998)、《开放数据白皮书》(2012)、《身份管理与隐私原则》(2014)、《2015 公共部门信息再利用条例》(2015)、《数据保护影响评估指南》(2018)
	澳大利亚	《隐私法》(1988)、《信息隐私权法》(2009)、《隐私修正(提高国民隐私保护)法》(2012)、《信息安全管理指导方针:整合性信息的管理》(2012)、《公共服务大数据战略》(2013)、《澳大利亚隐私原则与指南》(2014)
	新西兰	《官方信息法案》(1982)、《隐私权法案》(1993)、《政府机构风险管理守则》(2009)、新西兰数据与信息管理原则》(2011)
数据利用监管	美国	《21 世纪数字政府:构建一个更好的为美国人民服务的平台》(2012)、《开放数据政策——将信息作为资产进行管理》(2013)
	英国	《信息权利小组报告》(2009)、《简化英国公共部门信息的再利用:英国政府许可框架与政务公共许可》(2011)、《公共部门信息再利用条例 2015》(2015)
	澳大利亚	《澳大利亚政府部门知识产权原则声明》(2010)、《政府开放获取和许可框架》(2011)、《开放公共部门信息原则》(2011)
	新西兰	《新西兰政府开放存取与许可框架》(2010)、《高价值公共数据再利用的优先级与开放 - 流程指南》(2012)、《新西兰政府开放获取特许框架》(2014)

Serve the American People),还有微观操作的指导性文件,如英国《身份管理与隐私原则》(Identity Management and Privacy Principles)和澳大利亚《隐私原则与指南》(Australian Privacy Principles)。再次,从内容主题维度看,由于政府数据开放监管牵涉的内容庞杂繁琐,四国并未针对政府数据开放监管出台一部独立的专门性政策或法规,而是通过数据标准、数据质量、数据开放范围、数据安全与隐私、数据利用等方面的政策法规为政府数据开放监管提供行动规范与指南。

1.2 组建协调合理的政府数据开放监管组织架构

组织与机构设置是美英澳新政府数据开放监管顶层设计的重要构成,旨在为政府数据开放监管工作提供强有力的执行保障。围绕组织与机构的设置以及职能、权力、责任划分,美英澳新组建了一套职责明确、结构合理、运转协调的政府数据开放监管组织架构。一方面,四国均设置了政府数据开放监管的战略领导、宏观决策、全局统筹与综合协调部门,负责政府数据开放监管政策的编制、实施与监控工作,以及相关的信息数据资源管理、网络技术支持与平台维护等事项。例如,美国的管理与预算局(OMB)作为政府数据开放监管的领导部门,主要负责政府数据开放监管的政策制定、执行及监督,同时其下设的信息与监督事务办公室、电子政务与信息技术办公室则承担政府信息数据资源规范与监管的职责[10]。又如,同作为政府数据开放监管的领导部门,英国的内阁办公室负责政策的制定与实施监督,并向数据战略委员会提供咨询和建议;澳大利亚的政府信息管理办公室统领政府数据开放监管以及政府机关的网络建设、监管和协调工作;新西兰内阁办公室负责把控政府数据开放监管的行动方向并制定监管政策法规,为实现政府数据开放协同监管提供战略支持。

另一方面,四国还设置了专门负责数据标准制定、数据质量保障、数据安全与隐私保护、绩效考核评估等政府数据开放监管的职能性机构,多层面地为政府数据开放监管提供组织保障[11]。例如,美国的信息政策办公室(OIP)负责制定信息法规与政策并监督和评估各部门信息法律的执行情况,总务管理局(GSA)提供隐私影响评估开展的相关指导和咨询[12];英国的公共部门透明委员会(PSTB)负责制定公共部门的开放数据标准并监督政府透明度的执行情况,信息专员办公室(ICO)承担个人隐私保护的全部职责[13];澳大利亚的信息专员办公室(ICO)负责监督政府各部门的数据开放进展,统计政策委员会(CSP)及其下设的信息专员、开放数据协调员和首席执行官负责对开放数据政策执行情况进行监管[14];新西兰的政府首席信息官小组(GCDO)负责监督各部门参与数据开放的发展和管理工作,档案馆负责监督并了解公共部门和地方当局的信息管理工作[15]。

2 国外政府数据开放监管的目标及内容框架

针对政府数据开放监管体系中"为何监管"即监管目标与"监管什么"即监管内容这两个基本要素,美英澳新以数据生命周期中的各个环节为主线设立政府数据开放监管的目标和明确政府数据开放监管的内容,构建推动政府数据开放监管工作从割裂走向集中、从条块走向整体、从碎片走向整合的政府数据开放监管目标及内容框架,如图1所示:

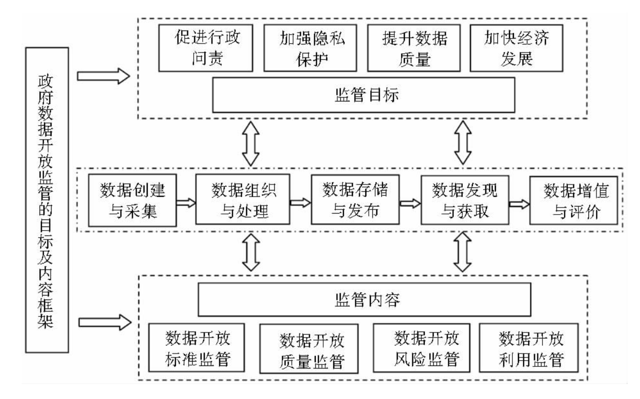


图1 政府数据开放监管的目标与内容框架

2.1 多维度设立政府数据开放监管的目标

透过政策文本可以发现,尽管美英澳新设立的政府数据开放监管目标存在一定差异,但四国都期望通过实施政府数据开放监管取得促进政治透明与行政问责、加强数据安全与隐私保护、提升数据质量及其经济社会效益的监管效果。其中,美国侧重从行政问责、政治透明、政府效率等层面设立政府数据开放监管的目标,如其在《透明与开放政府备忘录》(Transparency and Open Government Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies)《开放政府指令》(Open Government Directive)中规定:"致力于创造一个前所未有开放水平的政府,通过监管加强政治民主、提高政府效率和效益以及透明度并有助于促进问责"[16]。英国设立的政府数据开放监管目标突出了行政问责和隐私保护两个层面,如其在《G8开放数据宪章:英国2013年行动计划》(G8 Open Data Charter: UK Action Plan 2013)中规定,政府数据开放监管旨在"提

高政府透明度、公民参与以及问责并同时保持和尊重个人隐私”[17]。澳大利亚将政府数据开放监管的目标定位至提升信息数据共享质量和促进经济社会创新发展层面，如其在《开放公共部门信息原则》(Principles on Open Public Sector Information)中规定“通过政府数据开放监管以促进民主政府和信息共享，进而更好的为政策制定做出贡献，为支持决策和评估服务绩效提供帮助，以及刺激国家经济和社会利益的创新等”[18]。新西兰立足营造经济发展环境、提高政府决策民主性、促进公众参与、改善数据共享质量等层面设立政府数据开放监管目标，如其在《新西兰数据和信息管理原则》(New Zealand Data and Information Management Prin-ci-ples)中规定，政府数据开放监管是“为了促进私营和社区部门利用数据促进经济发展，加强社会和文化结构并维护环境”“为了在政府决策过程中鼓励企业和社区的参与，实现政府信息高质量管理”[19]。

2.2 细致化规定政府数据开放监管的内容

美英澳新规定的政府数据开放监管内容重点涵盖数据开放标准、数据开放质量、数据开放隐私与安全和数据开放利用四个方面。

首先是数据开放标准的监管。具体涉及数据收集与存储格式、数据发布与开放格式、数据开放的种类与范围、数据开放许可标准等的界定。例如，美国颁布了《13642号总统令“将公开与机器可读作为政府信息的新标准”》(Executive Order-Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information)，并且通过《开放数据政策：将信息作为资产管理》(Open Data Policy-Managing Information as an Asset)进一步规定了数据搜集的格式与标准：“所有新信息的创建和收集工作使用可机读的开放形式，使用数据标准、通用核心和可扩展的元数据”[20]。英国《开放标准原则》(Open Standards principles)规定了政府及相关责任机构必须遵循七项开放标准原则：①满足用户需求；②给予供应商平等获得政府合同的机会；③支持灵活性和变革；④支持可持续的成本；⑤使用明智的决策选择开放标准；⑥使用公平和透明的流程选择公开标准；⑦使用公平和透明的流程指定并实施公开标准[21]。澳大利亚《开放公共部门信息原则》(Principles on Open Public Sector Information)规定政府数据发布与开放应基于信息默认可存取状态以及机器可读的开放标准形式[18]。新西兰《新西兰政府开放与授权框架》(New Zealand Government Open Access and Licensing Frame-work)制定了一套用以规范政府数据开放范围与格式的数据开放准入和许可标准[22]。

其次是数据开放质量的监管。主要包括设立规范数据质量的原则和要求开展数据质量评估两个方面。在设立规范数据质量的原则方面，美国《数据质量法》(Information Quality Act)提出政府数据的发布要符合客观性、实用性、公正性的原则要求[23]。澳大利亚《开放公共部门信息原则》(Principles on Open Public Sector Information)要求政府数据发布遵循信息默认可开放存取状态、让社区参与数据发布以及稳健的信息资产管理等原则[18]。在要求开展数据质量评估方面，英国《开放数据宪章》(G8 Open Data Charter)规定政府部门应积极开展数据质量评估，同时鼓励用户提供信息反馈，确保满足开放数据质量的最高标准[24]。美国《开放政府指令》(Executive Office Of The President)指定高级官员作为负责人参与机构内部数据质量控制评估，高层领导应确保数据符合数据质量的相关规定[16]。

再次是数据开放隐私与安全的监管。主要涉及数据开放隐私与安全的标准界定与影响评估。围绕数据开放隐私与安全的标准界定，澳大利亚《隐私原则与指南》(Australian Privacy Principles)明确了政府在执行任务或履行职责过程中关于个人信息处理的注意事项，以此为政府保护个人数据隐私与安全提供基本遵循[25]。美国《电子政府法案》(E-Government Act of 2002)要求机构必须考虑数据生命周期(即收集、使用、保留、处理、披露和销毁)，确保数据安全在整个生命周期内得到妥善处理[26]。围绕数据开放隐私与安全的影响评估，美国《隐私影响评估指南》(Privacy impact assessment (PIA) guide)要求对收集、储存、保护、分享和管理的数据进行评估，以确保相关机构有意识地将个人隐私保护纳入整个数据生命周期监管之中[27]。英国《身份管理与隐私原则》(Identity Management and Privacy Principles)要求公共服务组织执行隐私影响评估(PIA)以保护个人数据的隐私安全，具体包括：①必须针对任何涉及收集、存储或使用个人信息的新计划执行PIA；②应寻求信息专员办公室(ICO)参与PIA；③在实施新计划之前必须公开PIA文件以便查阅；④应考虑对现有计划进行隐私和数据保护审核[28]。

最后是数据开放利用的监管。主要包括保障数据资产重用和保证用户需求导向两个方面。针对保障数据资产重用，美国《21世纪数字政府：构建一个更好的为美国人民服务的平台》(Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American Peo-ple)要求搭建以数据为中心的共享平台，提高联邦政

府数据的公众利用效果[29]。英国《简化英国公共部门信息的再利用:英国政府许可框架与政务公共许可》(Simplifying PSI re-use in the United Kingdom: the UK Government Licensing Framework and the Open Government Licence)把鼓励数据重用和确保数据利用效果明确纳入政府责任范畴[30]。新西兰《政府开放获取许可框架》(New Zealand Government Open Access and Licensing Framework)通过采取知识共享法律许可框架,不断简化数据授权与使用的规范说明,以此确保数据重用[22]。针对保证用户需求导向,英国《公共部门信息再利用条例(2015)》(The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015)规定公共部门必须在20个工作日内答复公众申请利用公共数据的请求,并要尽可能以开放和可再利用的格式将数据提供给申请者,并附以相应的元数据[31]。澳大利亚《开放公共部门信息原则》(Principles on Open Public Sector Information)要求公共部门在社区在线参与政策设计和服务提供过程中应当及时回应社区索取信息数据的请求,同时鼓励社区反馈已发布信息数据的质量、完整性、有用性和准确性[18]。

3 国外政府数据开放监管的机制建设

机制是指各要素之间的结构关系和运行方式。政府数据开放监管机制是指政府数据开放监管各要素之间的结构关系和运行方式的总和,一般由政府数据开放监管的运行机制、协调机制、动力机制、激励机制、约束机制、沟通机制、保障机制、反馈机制等次级机制构成,集中回答政府数据开放监管"怎么办"的问题。从美英澳新四国的政府数据开放监管实践看,政府数据开放监管机制主要围绕监管责任确立、数据生命周期监管、多元主体协同监管、监管效果评议等方面加强建设。

3.1 监管责任确立机制的建设

政府数据开放监管责任确立机制的核心是明确政府职能部门在政府数据开放监管中的职能履行与责任承担,具体涉及统筹协调数据开放战略工作、监督各部门政府数据开放执行情况、设定政府数据开放标准、保障数据质量与数据安全防范等内容。从美英澳新设置的政府数据开放监管组织架构不难看出,各政府部门承担的数据开放监管责任具有清晰、明确、具体的特征。例如,美国的管理预算局及其下设的信息监督事务办公室、电子政务与信息技术办公室的监管责任被设定为规范和监管政府信息数据资源、监督和评估各部门信息法律执行情况。英国的内阁、公共部门透明委员会以及信息专员办公室被明确要求履行监督数据开放政策实施、制定公共部门数据开放标准、保护个人隐私等责任。澳大利亚的政府信息管理办公室、信息专员办公室和统计政策委员会根据规定需要承担政府数据开放协调工作、监督各部门数据开放执行情况等责任。新西兰的内阁、政府首席信息官小组以及档案馆被要求负责引导政府数据开放方向、监督各部门信息管理工作以及保护国家安全和个人隐私。

3.2 数据生命周期监管机制的建设

数据生命周期是指"数据通过的各个阶段,通常表现为创建或收集、处理、传播、使用、存储和处置"[32]。面向数据生命周期实施政府数据开放全过程监管,是美英澳新政府数据开放监管政策与实践的基本特点。以美国和澳大利亚为例。美国《开放数据政策:将信息作为资产管理》(Open Data Policy-Managing Information as an Asset)把"在数据生命周期的各个阶段都要实施有效监管"确立为政府数据开放监管的基本原则,并具体要求政府机构:①收集或创建数据必须使用机器可读格式、符合数据格式标准和开放许可证要求,以支持下游数据处理和传播活动;②在法律运行范围内以互操作性和信息可访问性最大化的方式建立或更新信息系统;③采用有效的数据资产组合管理办法(如创建和维护数据清单、公共数据列表等)加强数据资产的管理和维护;④采取有力措施(如将隐私分析纳入数据生命周期)防范和应对数据隐私问题;⑤将新的互操作性和开放性纳入政府核心机构流程以满足数据生命周期管理要求[20]。澳大利亚《开放数据战略2013－17》(2013－17 Open Data Strategy)提出从政府数据开放的5个阶段来实施和加强政府数据开放监管:①数据发现阶段——评估数据完整性、敏感性、及时性、使用成本和质量;②数据流动阶段——解决隐私、保密、法律、政策和合同要求;③数据利用许可阶段——应用相关许可使数据得以共享和重用;④数据发布阶段——考虑数据的可访问性、歧视、开放标准与格式、元数据和文档等;⑤总结优化阶段——审查数据的有用性和持久性、与用户或利益攸关方的接触以及持续改进[33]。

3.3 多元主体协同监管机制的建设

多元主体协同是政府数据开放监管机制建设的重要面向。从政府数据开放监管主体的角度考察发现,美英澳新不仅主张多元化监管主体实施政府数据开放监管,而且强调各主体间协同开展政府数据开放监管。具体而言,美英澳新形成了集政府部门、企业、社会组

织、普通公众、第三方部门等于一体的政府数据开放多元主体协同监管机制。一是政府部门实施的政府数据开放监管。如美国《13556 号总统令》(Executive Order 13556-Controlled Unclassified Information)要求档案馆作为监督机构参与政府数据开放监管行动[34]。新西兰政府采取定期发布相关部门落实《开放和透明政府宣言》(The Declaration on Openand Transparent Government)情况的举措,监督政府部门执行数据开放政策。二是企业、社会组织与普通公众参与政府数据开放监管。如美国《全球电子商务发展框架》(Global Business Community Urges Rapid Action on Ambitious WTO e-Commerce Framework)强调发挥私营企业在政府数据开放隐私监管中的作用,并支持企业进行自我管理与规范[35]。英国《开放数据白皮书》(Open Data: unleashing the potential)倡导借助民间社会组织、普通公众、社交媒体等力量提高政府数据开放监管效果[36]。三是第三方部门参与政府数据开放监管。如澳大利亚昆士兰政府在推行政府数据开放项目"开放数据开放对话——鼓励一个更加知情的昆士兰"过程中,邀请第三方部门——开放数据研究院昆士兰分部(ODI Queensland)就该项目进行综合评估,并从利益相关者角度提供项目实施建议,以帮助昆士兰政府实现数据开放监管目标[37]。

3.4 监管效果评议机制的建设

政府数据开放监管效果评议机制涉及政府数据开放工作的内部考评制度、社会评议制度、监管责任追究制度等,要求定期考核和评价政府数据开放监管工作开展情况。美英澳新在强调政府数据开放监管过程控制的同时,也重视对政府数据开放监管结果的考评及反馈,并建立起一套富有操作性和实效性的政府数据开放监管效果评议机制。如美国《开放政府数据法案》(The Open Government Data Act)要求建设政府数据开放报告与评估机制。其中,报告机制要求相关政府部门将数据开放情况报告和美国政府问责局(GAO)报告进行整合,以此作为年度政府数据开放情况的评估依据[38];评估机制要求美国管理与预算办公室每年对政府数据开放情况进行评估,评估内容包括政府数据开放的覆盖范围、数据总量、开放方式、数据利用等[39]。英国从国家层面为相关部门提供政府数据开放评价系统,要求各部门对政府数据开放行动方案的执行情况开展评估,并依据评估结果启动问责[40]。澳大利亚制定了便于追责问责的政府数据开放"责任清单",对各部门及人员的职责做出具体规定,包括数据业务部门承担授权数据发布的责任,数据管理部门承担按照政策管理数据的责任,首席数据官承担统筹数据开放操作程序与标准建设以及提供数据开放建议的责任[41]。

4 基于国际经验的我国政府数据开放监管本土路径

在国际政府数据开放浪潮的推动下,我国自 2010 年拉开了政府数据开放实践帷幕。近年来,政府数据开放监管问题日益受到党和国家的关注与重视,政府数据开放监管政策法规相继出台,并提出了一系列监管要求。例如,《促进大数据发展战略纲要》要求采取组织实施机制建设、政策法规建设、标准规范体系建设等多项举措开展政府数据开放监管工作;《政务信息系统整合实施方案》提出加强组织领导、强化考核评价、加强安全保障等措施加大监管体制机制建设。总体而言,目前我国政府数据开放监管政策法规不仅规定了政府职能部门承担数据开放监管的责任,要求建立政府数据开放考核、评议与问责制度,加强组织领导、安全保障、追责问责等,而且提出了政府监管与社会监管相结合、畅通社会监督与权利救济渠道、加强事中事后监管等重要思路,见表 2。

与美英澳新相比,我国的政府数据开放监管工作仍存在较大差距,体现在:一是政策法规建设上,不仅缺乏专门性的政府数据开放监管政策,相关监管要求分散在不同的政府数据开放政策中,而且缺乏法律层面的政府数据开放监管规制,仅依靠法律位阶较低的行政法规、部门规章、规范性文件等制度规范提出政府数据开放监管要求;二是组织机构保障上,当前我国仍然没有在中央层面建立政府数据开放监管机构,仅部分地方政府建立实施政府数据开放监管的专门机构,造成政府数据开放监管政策的顶层设计与全局统筹不够;三是监管主体上,我国政府数据开放监管工作仍以政府监管占主导模式,缺乏政府、社会组织、第三方机构、新闻媒体以及社会公众的有效互动与监管协同;四是评估问责程序上,中央与地方之间、地方各级政府之间以及同级政府不同部门之间的政府数据开放监管责任边界不清,再加之针对政府数据开放监管的细节规定(如监管标准、数据质量、隐私保护等)不足,造成政府数据开放监管责任追究难以落地执行。

虽然以美英澳新为代表的西方发达国家的经验不能完全复制和照搬,但总体而言其比较成功的政府数

表 2　我国政府数据开放监管相关政策法规

发布时间	政策法规名称	具体监管要求
2007.04	政府信息公开条例(2019 修订)	明确政府信息公开的监督要求,包括建立考核与追责制度,确立实施监督的责任主体,畅通社会监督与权利救济渠道,明确责任追究情形等
2015.08	促进大数据战略发展纲要	提出政府监管与社会监管相结合,提高政府监管水平,加强事中事后监管,提高监管针对性和有效性等要求
2016.09	政务信息资源共享管理暂行办法	明确了政府信息资源共享的原则、目录、分类与共享要求,同时明确了监督政务信息资源共享工作的政府责任主体地位
2017.05	政务信息系统整合共享实施方案	提出加强组织领导、强化评价考核、加强安全保障等措施加大机制体制保障和监督落实力度
2018.01	公共信息资源开放试点工作方案	在建立统一开放平台、明确开放范围、提高数据质量、促进数据利用、建立完善制度规范和加强安全保障方面开展试点,逐步在全国范围加以推广

据开放监管实践可在政策法规、组织机构、监管主体以及评估问责方面带给我国有益启示。

4.1　加快中央层面顶层设计,完善政府数据开放监管政策法规体系

如前所述,美英澳新政府数据开放监管的成功实践在很大程度上得益于其在国家层面做出的顶层设计,特别是建立了一套相对完善的政府数据开放监管政策法规体系。我国政府数据开放监管同样离不开国家层面的顶层设计以及完备的政策法规体系支撑。当前我国政府数据开放监管的顶层设计整体不足,表现为专门针对全国政府数据开放监管的中央宏观政策缺乏,以及与政府数据开放监管配套的数据标准与质量、数据发布与利用、隐私与安全保护等政策法规明显薄弱。针对此,首先,中央政府应当加快全国层面的政府数据开放监管顶层设计,在已出台的《政府信息公开条例》《促进大数据发展行动纲要》《公共信息资源开放试点工作方案》等法规政策的基础上制定政府数据开放监管的实施细则(如《政府数据开放监管实施方案》),明确政府数据开放监管的实施与责任主体、标准与事项范围、流程与方式、问责与追责等细节要求,为地方各级政府开展政府数据开放监管工作提供制度规范。其次,借鉴美英澳新实践做法,统筹制定与政府数据开放监管密切相关的配套政策,包括数据标准监管、数据质量监管、数据利用监管等方面政策,协同支撑和保障政府数据开放监管工作的开展。再次,重点针对政府数据开放涉及的国家安全、商业秘密、个人隐私等安全与风险问题制定政策法规,比如针对个人隐私保护问题不仅应当尽快出台《数据隐私保护法》[42],还可以制定数据隐私管理、项目隐私影响评估等公共政策。

4.2　组建政府数据开放监管机构,加强政府监管力度

美英澳新的政府数据开放监管机构设置体现出显著的“总－分”特征,即不仅设立负责领导、决策、统筹与协调的总领性监管部门,而且设立负责数据标准、数据质量、数据安全与隐私保护、绩效评估与监督追责等政府数据开放监管的业务性、职能性部门,从而实现了政府数据开放监管的职责明确、结构合理和运转协调。借鉴这一经验,同时立足我国基本国情,我国政府数据开放监管机构的组建不仅要处理好“总－分”横向关系,还需要处理好“中央－地方”纵向关系。从横向层面出发,我国亟需将电子政务、信息公开、大数据管理、网络安全等领域的政府监管部门进行整合,建立适应21世纪大数据时代以公共数据开放与共享为中心的国家级整体性政府数据开放监管部门,明确其在政府数据开放领域的领导、决策、统筹、协调等权力与职责。同时,需要设立专职负责政府数据开放监管中数据标准制定、数据质量管理、数据安全与隐私保护、数据开放绩效评估等事项的业务部门,使其既各司其职又相互协作,共同保障政府数据开放监管工作的协调运转。从纵向层面出发,地方各级政府应当根据中央政府的统一安排部署,在整合地方政府办公厅(室)、经信委(工信厅)、网信办、电子政务办、大数据局等数据开放业务部门资源和力量的同时,尽快组建地方政府数据监管机构。在具体设置政府数据开放监管机构上,地方政府一方面可参考中央政府数据开放监管机构的设置结构,另一方面可结合地方实际情况对政府数据开放监管机构进行合理增设或删减。

4.3　打造多元协同监管格局,保障各监管主体参与

美英澳新建设的政府数据开放多元协同监管机制表明,仅仅依靠政府单一主体难以达成政府数据开放监管目标,而必须同时发挥和整合市场主体(企业)和社会主体(社会组织、第三方组织、新闻媒体、公民个人)的监管力量。这与我国自党的十八以来提出的“国家治理”的治国理政理念深度契合。我国打造政府数据开放监管的多元协同治理格局应当注重以下方面:一是处理好“一主”与“多元”的关系。倡导和构建政府数据开放监管多元协同格局不能忽视政府主体在其中的主导作用,而是必须在发挥和实现好政府监管部门在数据开放监管中的权威性、专业性作用的前提下,鼓励、支持和重视市场主体和社会主体参与政府数据开放监管。二是培育市场主体和社会主体参与政府

数据开放监管的意识与能力，畅通各类政府数据开放监管参与的渠道与平台。针对市场主体和社会主体参与监管政府数据开放的诸多现实困难，政府部门应当在市场主体和社会主体"想参与""能参与""敢参与"政府数据开放监管方面创造有利条件，包括主动公开政府数据开放相关信息，畅通政府数据开放监管参与途径等。三是努力形成政府数据开放监管的内外协同效应。既要发挥政府数据开放内部监管的权威、高效、专业的优势，又要发挥政府数据开放外部监管的民主、认同、独立的优势，使二者在政府数据开放监管中形成复合叠加效应。除以上外，还值得指出，在考虑多元监管主体协同的同时，也不可忽视监管客体即数据自身属性和跨部门数据间的协同。只有监管主体与监管客体两者有机融合，才能推进政府数据开放监管工作。

4.4 强化评估问责机制，确保监管责任履行到位

政府数据开放监管是一种推动政府数据开放开展和实现政府数据开放目标的工具，其关键环节之一在于对政府数据开放效果进行评估并启动相应问责程序，这是美英澳新政府数据开放监管效果评议机制建设实践蕴含的重要启示。我国中央和地方政府应当把"评估"和"问责"列为政府数据开放监管的重点环节加以建设。从政府数据开放监管的"评估"方面讲，各级政府应当重视开展政府数据开放绩效评估工作，以此为政府数据开放监管提供事实依据。其中涉及的工作事项包括建立健全政府数据开放绩效考评制度，科学构建政府数据开放绩效考核评估指标体系，设置客观评估、主观评价、第三方测评等多元化的政府数据开放绩效考核评估方式，构建考核评估的定期化、规范化、常态化实施机制等。从政府数据开放监管的"问责"方面讲，各级政府应当根据政府数据开放绩效考核评估数据，遵循依法问责、责任到位、促进整改、资源保障、透明公开的原则和"属地管理、分级负责""谁主管、谁开放、谁负责"的思路，并按照启动问责、调查核实、听取汇报或辩解、集体讨论、作出决定、送达、执行、归档、复核等一般程序，对履行政府数据开放职责不到位、开展政府数据开放效果不理想、实施政府数据开放监管不作为的职能部门及其工作人员进行严格问责。

参考文献：

[1] 郑磊，熊久阳. 中国地方政府开放数据研究：技术与法律特性[J]. 公共行政评论，2017，10(1)：53－73.
[2] 陈朝兵，程申. 政府数据开放中的监管责任：实践困境与优化路径[J]. 情报杂志，2019(10)：184－190.
[3] 迪莉娅. 政府开放数据的监管模式研究[J]. 情报理论与实践，2018，41(5)：22－26.
[4] 徐天雪，马海群. 政府开放数据的协同监管研究[J]. 现代情报，2018，38(9)：19－23.
[5] 秦岭. 英国政府数据的开放与监管：政策法规、组织机制及对我国的启示[J]. 广东通信技术，2017，37(10)：22－25.
[6] 黄如花，林焱. 法国政府数据开放共享的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书馆，2017 (3)：1－6.
[7] 黄如花，刘龙. 英国政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书与情报，2017 (1)：1－9.
[8] 黄雨婷，黄如花. 丹麦政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书与情报，2017 (1)：27－36.
[9] 蔡婧璇，黄如花. 美国政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书与情报，2017 (1)：10－17.
[10] Office of management and budget[EB/OL]. [2019－07－10]. https://www.whitehouse.gov/omb/.
[11] 夏义堃. 政府数据治理国际经验与启示[J]. 信息资源管理学报，2018，8(3)：64－72.
[12] 黄如花，李楠. 美国开放政府数据中的个人隐私保护研究[J]. 图书馆，2017(6)：19－24.
[13] Public sector transparency board[EB/OL]. [2019－07－10]. https://www.gov.uk/.
[14] Tasmanian government open data policy[EB/OL]. [2019－07－10]. http://www.egovernment.tas.gov.au/.
[15] Government chief digital officer[EB/OL]. [2019－07－10]. https://www.digital.govt.nz/digital-government/.
[16] Open government directive[EB/OL]. [2019－07－10]. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf.
[17] G8 open data charter: uk action plan 2013[EB/OL]. [2019－07－10]. https://www.gov.uk/government/publications/g8-open-data-charter-national-action-plan/g8-open-data-charter-uk-action-plan-2013.
[18] Principles on open public sector information[EB/OL]. [2019－07－10]. https://www.oaic.gov.au/information-policy/information-policy-resources/principles-on-open-public-sector-information.
[19] 才世杰，夏义堃. 发达国家开放政府数据战略的比较分析[J]. 电子政务，2015 (7)：17－26.
[20] Open data policy-managing information as an asset[EB/OL]. [2019－07－10]. https://project-open-data.cio.gov/policy-memo/.
[21] Open standards principles[EB/OL]. [2019－07－10]. https://www.gov.uk/government/publications/open-standards-principles/open-standards-principles#open-standards-principles.
[22] New Zealand government open access and licensing framework[EB/OL]. [2019－07－10]. http://www.sogou.com/link? url=hedJjaC291PCuCiIORCn6iAzoACcdxigQSeLzG5gGlzPMr7cWm3umCRygMfB6rwRfXuZqoK3nGFMGtBHr4p9CQ5feEEp_4NQ&query=New+Zealand+Government+Open+Access+and+Licensing+Framework.
[23] 宋立荣，彭洁. 美国政府"信息质量法"的介绍及其启示[J]. 情报杂志，2012，31(2)：12－18.
[24] G8 open data charter[EB/OL]. [2019－07－10]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/

attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf.

[25] Australian privacy principles[EB/OL].[2019－07－10]. https://www.oaic.gov.au/privacy/australian-privacy-principles/.

[26] E-Government act of 2002[EB/OL].[2019－07－10]. https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/2458/text.

[27] Privacy impact assessment (PIA) guide[EB/OL].[2019－07－10]. https://www.sec.gov/about/privacy/piaguide.pdf.

[28] Identity management and privacy principles[EB/OL].[2019－07－10]. https://www2.gov.scot/Publications/2010/12/Privacy Principles/Q/pno/6.

[29] Digital government: building a 21st century platform to better serve the American people[EB/OL].[2019－07－10]. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-goverment/digital-government.html.

[30] Simplifying PSI re-use in the United Kingdom: the UK government licensing framework and the open government licence[EB/OL].[2019－07－10]. https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/2011_united_kingdom_simplifying_psi_re_use_in_the_united_kingdom.pdf.

[31] The Re-use of public sector information regulations 2015[EB/OL].[2019－07－10]. http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/1415/contents/made.

[32] 蔡玉卿.大数据驱动式社会监督:内涵、机制与路径[J].河南社会科学,2019,27(8):52－58.

[33] 2013－17 Open data strategy (State Library of Queensland)[EB/OL].[2019－07－10]. https://publications.qld.gov.au/dataset/state-library-of-queensland-open-data-strategy/resource/9fd169a5-01d6-448a-8010-b99fc2126dec.

[34] Executive order 13556 —— controlled unclassified information [EB/OL].[2019－07－10]. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/11/04/executive-order-13556-controlled-unclassified-information.

[35] Global business community urges rapid action on ambitious WTO e-Commerce framework[EB/OL].[2019－07－10]. https://globalinnovationforum.com/2019-global-business-wto-ecommerce/.

[36] Open data: unleashing the potential[EB/OL].[2019－07－10]. https://www.gov.uk/government/publications/open-data-white-paper-unleashing-the-potential.

[37] 陈美.澳大利亚地方政府开放数据的保障机制研究——基于多元公共行政观的视角[J].情报理论与实践,2017,40(12):139－144.

[38] The open government data act[EB/OL].[2019－07－10]. https://www.taxpayeraccess.org/policy/the-open-government-data-act/.

[39] 黄敏聪.美国政府数据开放新趋势及对我国的启示[J]图书情报工作.2017,61(18):60－65.

[40] 张涵,王忠.国外政府数据开放的比较研究[J].情报杂志,2015,34(8):142－146.

[41] 相丽玲,陈梦婕.中外政府数据开放的运行机制比较[J].情报科学 2017,35(4):9－14.

[42] 侯水平.大数据时代数据信息收集的法律规制[J].党政研究,2018(2):22－28.

作者贡献说明：

陈朝兵:设计论文框架,提出研究方案,负责论文撰写与修改;

程申:收集、梳理文献,撰写论文初稿,参与论文后期修改。

International Experience and China's Path of Open Government Data Supervision

Chen Chaobing　Cheng Shen

School of Public Administration, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 611130

Abstract: [**Purpose/significance**] This paper focuses on the practice and experience of open government data supervision in western developed countries, aiming to provide reference for the open government data supervision in China. [**Method/process**] Selecting the United States, Britain, Australia and New Zealand as research samples, using the methods of literature analysis, comparative analysis and typical case analysis to carry out in-depth and systematic analysis of the policies and practices of open government data supervision. [**Result/conclusion**] The open government data supervision in the United States, Britain, Australia and New Zealand not only established a relatively complete system of policies and regulations and a well-structured regulatory organization, but also set up a very clear regulatory objectives and content framework, as well as a comprehensive supervision mechanism which is a combination of the establishment of regulatory responsibilities, data life cycle supervision, multi-subject collaborative supervision and the evaluation of the supervision effect. There are four aspects to China's local path of open government data supervision: accelerating the top-level design, perfecting the system of policies and regulations, integrating regulatory agencies, strengthening supervision, creating a multi-collaborative regulatory structure, and strengthening the construction of evaluation and accountability mechanism.

Keywords: open government data　open data supervision　policy and regulation　local path　developed country